

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทฤษฎีการจัดการชี้ให้เห็นว่าทรัพยากรพื้นฐานของการบริหารงานมี 4 ประการ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการจัดการ ในบรรดาปัจจัยพื้นฐานดังกล่าว คนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการบริหาร เพราะคนเป็นผู้ใช้ปัจจัยในการบริหารงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการจัดการ นอกจากนี้ คนยังมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนของกระบวนการบริหาร อันประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์กร การจัดคนเข้าทำงาน การประสานงาน และการควบคุมงาน ในบรรดาองค์ประกอบเหล่านี้ กระบวนการจัดคนเข้าทำงาน โดยเฉพาะการสรรหาและการคัดเลือกมีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการได้บุคคลเข้าทำงาน (สมบูรณ์ อุปถัมภ์, 2532 : 207) ดังนั้น หากองค์กรหรือหน่วยงานใดสามารถหาคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าปฏิบัติงาน และใช้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ย่อมมั่นใจว่าการบริหารงานในองค์กรนั้นจะเจริญก้าวหน้าสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2531 : 1)

วิธีการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาตามมาตรา 30(ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2533 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2533 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, 2541 : 176 - 184) ซึ่งในประกาศดังกล่าว ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์สอบคัดเลือกหลักสูตรการสอน วิธีการสอบคัดเลือก เกณฑ์การตัดสิน การประกาศผลการสอบ การขึ้นบัญชีและ การแต่งตั้งไว้ในแนวทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวมีผู้วิเคราะห์วิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้สมัครสอบ ได้เปิดให้บุคคลหลายสายงานเข้าสอบ ทำให้ไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการ สมยศ มีเทศน์ (2531 : 7) กล่าวถึงประเด็นปัญหาที่ว่า ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาเป็นตำแหน่งบังคับบัญชา ควบคุมดูแลบริหารงานและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในสถานศึกษา บุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวจึงควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและต้องได้รับการฝึกฝนมาเป็นอย่างดี การให้บุคคลหลายสายงานเข้าสอบอาจทำให้บุคคลที่ไม่ได้รับการฝึกฝนมาก่อนได้รับการคัดเลือก บุคคลที่ได้รับการฝึกฝนอบรมและปฏิบัติราชการแทนผู้บริหารสถานศึกษา คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา จึงควรได้รับการคัดเลือกก่อน ซึ่งสอดคล้องกับ สุรศักดิ์ นานานุกุล และคนอื่น ๆ (2527 : 66) ที่กล่าวว่า การพิจารณาการสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งใด ควรจะพิจารณาจากคนในสายงานเดียวกันก่อน

หากมีการดูแลเป็นอย่างดี มีการฝึกอบรมกันอย่างต่อเนื่อง โอกาสที่จะได้คนดีเข้ามาอยู่ในองค์กร แทนตำแหน่งว่างย่อมมีมาก ซึ่งจะทำให้ผู้ที่เคยได้รับการฝึกฝนและปฏิบัติอยู่ในตำแหน่งสายงานเดียวกันมีขวัญกำลังใจในการทำงาน

ดังนั้น ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาไม่ต้องทำงานในตำแหน่งเดิมเป็นเวลานาน และยังได้รับการพิจารณาเลื่อนระดับให้สูงขึ้นด้วย ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานมีความกระตือรือร้นและมีแรงจูงใจในการทำงาน สุมเช เตียวอิคเรต (2527 : 11) กล่าวว่า การที่ให้บุคคลใน สายงานเดียวกันได้เข้าสู่ตำแหน่งก่อนเป็นปัจจัยทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน และกรปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. การเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูสายงานผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการข้าราชการครูกำหนดให้ใช้วิธีการสอบคัดเลือก เมื่อผ่านการสอบข้อเขียนแล้วไม่จำเป็นต้องเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูตามลำดับที่ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, 2531 : 72 - 73) ทำให้ผู้ที่สอบข้อเขียนได้ในระดับที่ดีกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม (สมบูรณ์ อุปถัมภ์, 2532 : 212)

3. หลักสูตรการสอบ หากพิจารณาในเรื่องหลักสูตรการสอบแล้ว เป็นหลักสูตรที่กว้างมาก เน้นในเรื่องของกฎหมายระเบียบปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ ผู้เข้าสอบที่ท้องจำและมีความชำนาญในเรื่องระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ดีก็สามารถผ่านการสอบ แต่อาจทำให้ผู้ที่มีความตั้งใจปฏิบัติงานแต่ความชำนาญเรื่องระเบียบกฎหมายไม่ดีก็ไม่สามารถผ่านการคัดเลือกได้ ดังนั้น หลักสูตรการสอบไม่สามารถจำแนกคนเพื่อเป็นผู้บริหารตามที่ต้องการขององค์กร

จากการเปรียบเทียบความแตกต่างของกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าเป็นผู้บริหารในองค์กรอื่น เช่น โรงเรียนมัธยมศึกษากรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าโรงเรียนนักปกครองชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทย จะเห็นว่ามี ความแตกต่างจากการดำเนินการของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กล่าวคือ การสรรหาผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาใช้วิธีการคัดเลือก กระทรวงมหาดไทยคัดเลือกบุคคลเข้าโรงเรียนนักปกครองชั้นสูงโดยการสอบและการคัดเลือกจากผลการปฏิบัติงาน ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการใช้วิธีการในการสรรหาโดยการสอบคัดเลือกและเน้นที่การสอบเป็นสำคัญ อาจทำให้ไม่สามารถคัดเลือกบุคคลได้อย่างพร้อมมูล สุทธิ หิรัญไต่ (2531 : 1021) กล่าวว่า การสอบเป็นการวัดความรู้ความสามารถทางวิชาการเป็นส่วนใหญ่ ถ้าจะถือผลการสอบอย่างเดียว อาจไม่มีหลักประกันการคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติพร้อมทุกประการได้อย่างเพียงพอ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่ากระบวนการสรรหาบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีปัญหาทั้งในเชิงทฤษฎีและแนวปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษากระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาที่ใช้อยู่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาตามมาตรา 30 (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2533 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2533 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, 2541 : 176 - 184) รวม 5 ด้าน คือการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบ การกำหนดหลักสูตรการสอบ การประเมินผลงานและประสพการณ์ของผู้สมัครสอบ เกณฑ์การตัดสินผลการสอบ และการฝึกอบรม เพื่อทราบว่าการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษามีความเหมาะสมหรือไม่ และมีความคาดหวังมากน้อยเพียงไร เพื่อนำผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติสืบไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาตามระเบียบปฏิบัติในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาตามความคาดหวัง
3. เพื่อเปรียบเทียบทัศนคติของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาตามระเบียบปฏิบัติในปัจจุบันและตามความคาดหวัง

ความสำคัญของการวิจัย

ผลจากการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งจะทำให้การคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษากระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ตามทัศนคติของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนในปีการศึกษา 2543

1.1 ประชากรได้แก่ ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ปีการศึกษา 2543 แบ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 844 คน ครูผู้สอน จำนวน 10,870 คน รวมทั้งหมด 11,714 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2543)

1.2 กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ปีการศึกษา 2543 แบ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 265 คน ครูผู้สอน จำนวน 370 คน รวมทั้งหมด 635 คน ซึ่งได้มาโดยวิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) (บุญชม ศรีสะอาด. 2534 : 40)

2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ตำแหน่งของข้าราชการครู ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่มดังนี้

2.1.1 ผู้บริหารสถานศึกษา

2.1.2 ครูผู้สอน

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ทักษะเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกที่คณะกรรมการข้าราชการครูกำหนด รวม 5 ด้าน คือ

2.2.1 การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบ

2.2.2 การกำหนดหลักสูตรการสอบ

2.2.3 การประเมินผลงานและประสบการณ์ของผู้สมัครสอบ

2.2.4 เกณฑ์การตัดสินผลการสอบ

2.2.5 การฝึกอบรม

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. กระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง แนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน ในการที่จะเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา แบ่งออกเป็น 5 ด้าน

1.1 การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบ หมายถึง ลักษณะเฉพาะของผู้มีสิทธิ์สมัครสอบเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดตามระเบียบของการรับสมัคร

1.2 การกำหนดหลักสูตรการสอบ หมายถึง ขอบข่ายเนื้อหาสาระของการสอบข้อเขียนซึ่งเป็นวิธีการที่จะเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา โดยการสอบข้อเขียนแบ่งเป็น 2 ภาค ประกอบด้วย

1.2.1 ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป 100 คะแนน

1.2.2 ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง 150 คะแนน

1.3 การประเมินผลงานและประสบการณ์ของผู้สมัครสอบ หมายถึง การที่สำนักการประถมศึกษาจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อประเมินผลงานและประสบการณ์ของผู้สมัครสอบ

ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด คะแนน 50 คะแนน

1.4 เกณฑ์การตัดสินผลการสอบ หมายถึง แนวปฏิบัติที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติใช้เป็นเกณฑ์การตัดสินผลการสอบ แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1.4.1 การตัดสินผลการสอบเพื่อประกาศรายชื่อผู้ผ่านการสอบข้อเขียน การประเมินผลงานและประสบการณ์เดิม

1.4.2 การตัดสินผลการสอบขั้นสุดท้าย โดยการนำคะแนนที่ได้จากการสอบข้อเขียน การประเมินผลงานและประสบการณ์เดิม การฝึกอบรมและคะแนนการประเมินความเหมาะสมกับตำแหน่งมารวมกัน

1.5 การฝึกอบรม หมายถึง การที่ผู้สมัครสอบผ่านการสอบข้อเขียน การประเมินผลงานและประสบการณ์เดิม ได้คะแนนแต่ละภาคไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 และได้คะแนนรวมทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 เรียงคะแนนจากสูงที่สุดลงมาตามลำดับ ตามจำนวนที่ต้องการเข้ารับ การฝึกอบรมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 23 วันทำการ ณ สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา หลักสูตรฝึกอบรมแบ่งเป็น 4 หมวด คือ

1.5.1 หมวดความรู้ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

1.5.2 หมวดวิชาบริหารศาสตร์

1.5.3 หมวดวิชาพฤติกรรมศาสตร์

1.5.4 หมวดวิชาเสริมหลักสูตร

2. กระบวนการสรรหาตามความขาดหวัง หมายถึง ขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานในการที่จะได้บุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา 5 ด้าน โดยที่ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนมีความคิดเห็นว่าการอยากจะเป็นในอนาคตตามทัศนะของตน

3. กระบวนการสรรหาตามระเบียบปฏิบัติในปัจจุบัน หมายถึง ขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานในการที่จะได้บุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษามาตรา 30(ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2533 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2533 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู 2541 : 176 - 184)

4. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

5. ครูผู้สอน หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งทำหน้าที่สอนในโรงเรียน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ